



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a paper published in *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*.

Citation for the original published paper (version of record):

Deverell, E. (2012)

Krishantering och lärande: Faktorer som påverkar myndigheters förmåga att lära.

Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, 216(1): 117-130

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fhs:diva-2491>

Krishantering och lärande

Faktorer som påverkar myndigheters förmåga att lära

av Edward Deverell

DET FINNS IDAG ett stort forskningsfält som behandlar krishantering.¹ Fältet utgörs av forskare från olika discipliner som statsvetenskap, psykologi och management och har sina egna och särskilda tidskrifter som *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *Journal of Homeland Security and Emergency Management* och *Risk Management*. Men trots all kunskapsutveckling på krishanteringsområdet, är frågan om hur offentliga organisationer och myndigheter *lära sig* av kriser fortfarande till stor del okänd terräng.

Antalet tillförlitliga teorier om ämnet är få. En orsak är att det saknas empiriska studier om hur organisationer och deras medlemmar *lära sig* av kriser.² Forskare har med andra ord till dags dato ägnat frågan om hur organisationer *lära sig* av sina kriserfarenheter begränsat utrymme. Men det är av såväl teoretisk som praktisk betydelse att man lyfter fram empiriska bevis på "krisinducerat lärande" som är baserade i verkliga krishanteringserfarenheter.

Genom min tidigare forskning har jag försökt att bidra med ökad kunskap om hur offentliga organisationer och myndigheter *lära sig* av sina kriserfarenheter.³ I mitt avhandlingsarbete använde jag mig av sex omfattande empiriska fallstudier för att utveckla en modell för krishanterings- och lärandeprocessen.⁴ Modellen avsåg

att förklara vilka faktorer som påverkar krishanteringsprocessen.⁵ Modellen kunde även användas för att föreslå variabler nödvändiga för att analysera myndigheters krishantering och lärande. Modellen fokuserade på avvägningar som myndigheters företrädare bör vara medvetna om när de planerar för kriser och när de etablerar sin krisorganisation.

Avhandlingen var framgångsrik när det gällde teoriutveckling. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att de antaganden och resultat som presenterades är till nytta för den praktiker som är intresserad av att utveckla sin myndighets krishanteringskapacitet och förmåga att *lära av kriser*. I vilken mån modellen kan hjälpa tjänstemän som idag arbetar inom myndigheter med att utveckla sin egen organisations förmåga att *lära av kriser* är osäkert. En befogad fråga är därmed om det finns något av praktisk nytta som kan dras från denna forskning om kriser och lärande.

Denna artikel ämnar bidra med reflektioner och ny kunskap om fenomenet *krisinducerat lärande*, här definierat som organisationsmedlemmars målmedvetna handlingar som utlöses av en kris och som leder till ny förståelse och nytt beteende.⁶ Artikeln syftar till att, baserat på tidigare forskning om krishantering och lärande (litteraturstudier och empiriska fallstudier),

resonera kring vilka faktorer som främjar myndigheters lärande från kriser och föreslå praktiskt orienterade tips för hur krisinducerat lärande kan komma till stånd i myndigheter.

Krisinducerat lärande: teori och praktik

Kriser är situationer där beslutsfattare uppfattar ett hot mot grundläggande värden och normer, tidspress och osäkerhet, vilket i sin tur kräver snabba beslut.⁷ Hur organisationsföreträdare analyserar tidigare erfarenheter av kriser och hur de använder sig av sådana kunskapen för att genomföra förändringar har under senare år väckt ett allt större intresse i både den praktiska och i den akademiska världen. Frågan är väsentlig eftersom organisatoriskt lärande från kriser främjar organisationers robusthet och möjligheten att förbättra framtida krishanteringskapacitet. Det minskar också risken för att krisen upprepas.

Forskare och analytiker som fördjupar sig i krisinducerat lärande utmanas av ett abstrakt och svårtolkat ämnesområde. Detta eftersom det (vilket har nämnts tidigare) saknas empiriska studier på ämnet. Det kan därför vara av intresse att beskriva två exempel på potentiellt krisinducerat lärande.

Elavbrotten i nordvästra Stockholm 2001 och 2002

Tidigt på morgonen den 11 mars 2001 inträffade en kabelbrand i energiföretaget Birka Energis kabeltunnel i Akalla. Kort därefter slocknade elen i åtta stadsdelar i nordvästra Stockholm. Elavbrottet varade i 37 timmar och drabbade 50 000 invånare och ytterligare 30 000 anställda i 700 företag. Att hantera denna kris var en

utmaning för stadens tjänstemän. För första gången i en akut kris samlades chefer för stadens förvaltningar till samverkansmöten ledda av brandchefen och stadsdirektören. Den främsta anledningen till att krisen blev intressant från ett lärandeperspektiv var dock det som hände ett drygt år senare. I maj 2002 inträffade nämligen närmast en karbonkopia av elavbrottet 2001. Den 29 maj 2002 drabbades samma kabeltunnel av ännu en brand. De åtta stadsdelarna blev återigen utan el. Samma kommunala förvaltningar samlades för att lösa problematiken. De enda betydande skillnaderna var att elavbrottet denna gång varade i 54 timmar samt att de inblandade aktörerna var bättre förberedda i och med att de hade en näraliggande erfarenhet av krishantering med sig i bagaget.

Eftersom jag hade kartlagt det första fallet och dokumenterat ansvariga aktörers agerande och beslutsfattande i en fallstudie, erbjöd det andra elavbrottet ett närmast unikt tillfälle att studera krishantering och lärande, före, under och efter kriser utan en förutfattad mening om lärandets vara eller icke vara. Visserligen kunde det faktum att det andra elavbrottet överhuvudtaget inträffade ses som ett exempel på avsaknad av krisinducerat lärande. Men vid en mer omfattande belysning av fallet framkom mönster som pekade på att den första krisen hade genererat lärdomar av både enkelkrets- och dubbelkretstyp,⁸ men att den förstnämnda typen av lärande hade prioriterats i den första krisens efterarbete. Detta hade i sin tur lett till att den andra krisen kunde inträffa. När den andra krisen väl var ett faktum prioriterades istället lärdomar av dubbelkretstyp. I Kistafallet räckte det med andra ord inte med enkelkretslärande för att krisen inte skulle inträffa igen.

Efter elavbrottet i Kista 2001 utlovades flera omfattande förändringar på lång sikt, men enklare förbättringar inriktade på att rätta till systemets brister prioriterades och själva hotet som en brand utgjorde mot det sårbara systemet kom i skymundan. Om de förändringar på lång sikt som hade utlovats efter 2001 års elavbrott hade implementerats tidigare, hade konsekvenserna av en ny kabelbrand kunnat begränsas avsevärt. Istället skedde ett andra elavbrott 2002 eftersom smuts efter branden låg kvar i tunneln medan skarvningsarbetet genomfördes. Efter det andra elavbrottet drog de inblandade aktörerna mer långtgående lärdomar beträffande hur organisationer arbetade med brandskydd och bränder i tunnlar. Dessutom såg man till att genomföra de reformer som hade föreslagits redan efter den första incidenten.

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004

Tidigt på morgonen den 26 december 2004 inträffade en kris som hade stora konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet. Då nåddes Sverige av de första rapporterna om en jordbävning utanför Sumatras kust. Nyhetssändningarna förmedlade dessutom knapphändiga uppgifter om flodvågor, så kallade tsunamis, som slagit in över kustområdena i framförallt Sri Lanka och Thailand. Tankarna gick till de drabbade i de olika områdena, samtidigt som många svenskar var på plats i Thailand eftersom de hade lämnat den svenska vintern för att semestra i området. Av denna anledning kändes senfärdigheten i de svenska myndigheternas krisrespons extra frustrerande. Timmar och till och med dagar gick innan responsen var i paritet med krisens dignitet.⁹

Som forskare med ett intresse för krishantering och lärande kände jag viss förvåning över responsen. Frågor rörande beredskap och krishanteringsskapacitet hade ju varit prioriterade, åtminstone sedan terordåden den 11 september 2001. Under tiden hade utredningar på ämnet presenterats. *Risk- och sårbarhetsutredningen* hade propagerat för en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet, presenterat ett nytt politikområde och ramarna för en ny myndighet med samordningsansvar för krishantering på nationell nivå (det vill säga Krisberedskapsmyndigheten). Bit för bit hade det svenska krishanteringssystemet byggts upp.

Dessutom hade flera allvarliga kriser inträffat, som mordet på statsminister Olof Palme 1986, *Estonia*-katastrofen 1994, brandkatastrofen på Hisingen 1998, kravallerna i samband med EU-ordförandeskapet 2001 och mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003. Alla dessa händelser innebar tillfällen för regeringskansliet och centrala myndigheter med ansvar för nationell krishantering att vässa sin krishanteringsförmåga. Men ändå brast det när förmågan behövdes som bäst.

Efter flodvågskatastrofen (samt Stormen Gudrun i januari 2005) etablerades ett antal utredningar och utvärderingar av det svenska krishanteringssystemet. Ett flertal förändringar gjordes. 2005 etablerades Enheten för beredskap och analys i statsrådsberedningen och i enlighet med utredningen "Krishantering i Regeringskansliet" etablerades 2008 Kansliet för krishantering med en tydligare roll och ansvar än sin föregångare. Dessutom slogs flera myndigheter med viktiga roller i krishanteringssystemet ihop och nya myndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten (2008), Transportstyrelsen (2009) och Myndigheten

för samhällsskydd och beredskap (2009) slog upp sina dörrar.¹⁰

Dessa två empiriska fall understryker vikten av att analysera relationen mellan kriser och lärande, en relation som hittills varit i stort sett obeforskad.¹¹

Krisinducerat lärande jämfört med ”vanligt” lärande

Innan vi fördjupar oss i diskussioner om relationen mellan kriser och lärande och ”best practices” för myndigheter, kan det vara på sin plats att klargöra vad som gör lärande från kriser till något speciellt. På vilket eller vilka sätt skiljer sig krislärande från vanligt erfarenhetsbaserat lärande? Precis som kriser är ovanliga, specifika och något utöver det vanliga så skiljer sig krisinducerat lärande från det vardagliga rutinmässiga erfarenhetsbaserade lärandet. En skillnad är att erfarenheter av kriser är mer ovanliga än erfarenheter av andra mer vardagliga incidenter. Vissa tjänstemän kan arbeta en hel karriär och bara uppleva en eller ett par riktiga kriser. Även tjänstemän i organisationer som tenderar att hantera kriser oftare än andra tycks hantera endast ett fåtal stora kriser.¹² Krisinducerat lärande skiljer sig därmed från ”vanligt” lärande eftersom det sker enligt modellen ”en händelse i taget”, i jämförelse med traditionellt erfarenhetsbaserat lärande som sker kumulativt och löpande över tid.¹³

Det är mer utmanande att lära av krisen än att lära från normal verksamhet och vardagsincidenter. Krisinducerat lärande sker när behovet att lära är som störst samtidigt som det är som svårast att uppnå. De kriterier som kännetecknar en kris och som gör agerande i kris så komplicerat – värden på spel, tidsbrist och osäkerhet – är också kännetecknen för krisinducerat lärande.¹⁴ Att lära baserat på situationer som karak-

teriseras av utmaningar som skiljer sig från utmaningar under ”vanligt” arbete är svårt. Kriser ger upphov till högre stressnivåer. Konsekvenser av beslut, åtgärder och svåra val kan vara svåra att hantera, utvärdera och lära utav.

Detta blir än mer tydligt i fasen efter den akuta krisens avslutning när politiskt motiverade debatter och utredningar tar vid och skuld och ansvar ska fördelas.¹⁵ Diskussioner om ansvar och skuld leder ofta till kritisk granskning, inte minst i massmedia. De aktörer som förväntas lära av krisen tenderar att utsättas för ökad granskning från allmänhet och massmedia, vilket skiljer krisinducerat lärande från vanligt erfarenhetsbaserat lärande. Kritisk granskning kan leda till att lärandeprocesser tappas fart eller att de kommer in på fel spår. En myndighet som vill lära av sin kriserfarenhet behöver lugn och ro. Ökad mediebevakning kan i dessa situationer inverka skadligt på lärandet. ”Å andra sidan kan massmedial granskning även vara en pådrivande faktor som inverkar positivt på lärande i krisens spår.”

Samverkansproblem

Precis som det finns en samverkansproblematik i den akuta krisen finns det också en samverkansproblematik i krisens efterskede när lärdomar från hanteringen ska dras. Kriser är inte bara händelser utan storskaliga och dynamiska processer som sällan kan hanteras av en enda organisation. Samarbete över organisationsgränserna krävs i den akuta hanteringen och därmed också i lärandeprocessen. Detta är särskilt vanligt i samband med samhällskriser då en ensam organisation inte kan lösa problemet. Då krävs istället att organisationer går samman och arbetar tillsammans för att lösa problemen som de står inför. På

samma sätt kan det i dessa fall krävas att organisationer samverkar och samarbetar i lärandeprocessen efter det akuta skedet av krisen. Detta leder i sin tur till utmaningar i kommunikationsprocesserna mellan olika organisationer. Dessutom skapar kriser ofta nya oidentifierade intressenter och så kallade *stakeholders*. På så sätt kan lärande i krisens spår ge upphov till helt nya konstellationer av organisationer som inte har arbetat tillsammans tidigare, vilket ytterligare kan försvåra för lärande.

Tidigare forskning

En anledning att forskningen hittills inte varit särskilt framgångsrik med att lyfta fram empiriska exempel av krisinducerat lärande är att krishanteringsforskning i stor utsträckning har berört processer *före* och *under* kriser, snarare än processer *efter* kriser (då lärande traditionellt anses ske). Forskning om processer under kriser berör akut krishantering och beslutsfattande under press, ofta med en sociologisk inriktning på katastrofer.¹⁶ Forskning om processer före krisen avser systemdesign och beredskapsplanering med fokus på tillväggångssätt för att möta hot och risker och för att bygga organisatorisk beredskap.¹⁷ Krisens efterfas och lärande i krisens spår har hittills inte fått samma uppmärksamhet i forskningen. Krishanteringsstudier har endast i begränsad utsträckning tagit hänsyn till organisatoriskt lärande från kriser.¹⁸ Dessutom behandlar endast ett fåtal studier hur själva krishanteringens påverkar möjligheten att lära av krisen.

Hittills har vi kunnat konstatera att det finns en bristande kunskap om hur offentliga organisationer lär av kriser.¹⁹ Att så lite forskning har bedrivits på ämnet innebär att det fortfarande finns flera kunskapsluckor rörande relationen mellan kriser

och lärande. Flera forskningsfält har ändå bidragit med kunskap i angränsade frågor som exempelvis akut krishantering. Tidigare forskning på ämnet akut krishantering har dock framförallt berört individer och små grupper snarare än organisationer, samt verkställande utrikespolitiskt beslutsfattande snarare än beslutsfattande i samband med nationella samhällskriser eller organisatoriska kriser. Ytterligare litteratur med bäring på relationen mellan kriser och lärande har berört specifika så kallade High Reliability Organizations (HRO) före kriser.

I denna kategori ingår empiriska studier av hur organisationer som exempelvis kärnkraftverk och hangarfartyg bedriver riskfylld och känslig verksamhet utan att råka ut för kriser. En angränsande litteratur kan sammanföras under rubriken Normal Accident Theory (NAT). Dessa studier berör hur organisationer hanterat stora tekniska olyckor och industriella katastrofer.²⁰ Hur mer traditionella myndigheter hanterar och lär sig av organisatoriska kriser är dock fortfarande till stora delar höljt i dunkel.

Det finns dock ett antal hypoteser om krisinducerat lärande som krishanteringsforskare har ställt upp. Dessa berör framförallt hinder mot lärande som har sitt ursprung i det särskilda sammanhang som kriser utspelar sig i.

Otillräcklig dokumentation

Krisen som fenomen får konsekvenser för bland annat dokumentation och analys. Ett vanligt mönster är att krishantera-re och krisbeslutsfattare brister i sin dokumentation. En kris präglas av tidspress och stress och särskilt för en otränad organisation kommer den ofta som en överraskning. Konsekvensen blir allt som oftast att

den viktiga rollen att dokumentera möten och kommunikation faller mellan stolarna. Att organisationer i kris dokumenterar sitt arbete är viktigt för att förbereda svar på de frågor som kan komma att ställas efter krisen och för lärandet. Otillräcklig dokumentation försvårar arbetet för utredare, forskare och andra som är intresserade av att ta reda på varför en olycka eller kris inträffade, och vad olika företrädare gjorde för att minska konsekvenserna. Det är viktigt ur ett juridiskt perspektiv för att i efterhand kunna reda ut vem som gjorde vad, men inte minst ur ett praktiskt perspektiv för att kunna dra lärdom.

Även om dokumentation om krishantering finns tillgänglig är detta ingen garanti för att en kvalitativ och väl avvägd analys verkligen genomförs. Men med en väl fungerande dokumentation undanröjs åtminstone det första hindret för att individer ska kunna lära sig. På så sätt skapas förutsättningar för att både goda och mindre lyckade erfarenheter kommer in i det organisatoriska minnet och får fäste på organisationsplanet.

Partiskhet och kollegialitet

De personer som ska lära sig av krisen har många gånger del i krisens orsak. Att vara ansvarig för att ett system fallerar och att en olycka eller en kris inträffar ger inte goda förutsättningar för en öppen och opartisk utvärdering som i sin tur är en god förutsättning för att kunna lära av erfarenheten. Historiskt har det visat sig att partiskhet är ett problem i utvärderingar efter kriser.²¹ Partiskhet kan ha sitt ursprung i att det är känsligt att utvärdera misstag, särskilt hos enstaka individer och kollegor. Kollegialitet är svårt att undvika i organisationer och mellan organisationer. Personer som levererar dåliga nyheter och

kritik mot de egna leden riskerar att bli utstötta och se den egna karriären gå i stå. Det är känsligt att kritisera den egna organisationen och de egna kollegorna. Därför riskerar en organisation som utför egenutvärdering av krisen och dess orsak att prestera en partisk krisutvärdering.

När organisationer ska utvärdera sin egen verksamhet finns det risk för att misslag skyls över (som i fallet med Birka energis utredning efter kabelbranden och elavbrottet 2001). Partiskhet kan bli en prestigeorienterad del av organisationens kultur, präglad av kåranda. I en sådan organisation avstår man från att kritisera varandra, vilket hindrar lärande och urholkar organisationens förmåga.

Undanträngning och distraktion

Ytterligare en konsekvens av tiden efter den akuta krisens hantering är den så kallade undanträngningseffekten. Beslutsfattare tenderar att bli distraherade efter kriser.²² Kriser är oönskade händelser, och beslutsfattare vill ofta snabbt gå vidare efter kriser för att få till stånd en återgång till det normala. Både krisen och lärdomar som hade kunnat dras utifrån dess hantering riskerar att efteråt hamna i skymundan. Nya frågor kommer upp på agendan, och många gånger är det samma eller liknande frågor som tar den i besittning år efter år, som exempelvis budgetfrågor eller andra frågor tagna ur vardagens arbetsbörda och fulltecknade kalendrar.

Olika uppfattningar och politisering

Många gånger råder det olika uppfattningar om vad som borde göras efter en kris och hur det borde göras. Så länge aktörer inte sluter upp bakom en allmän lärandestrategi efter en kris kommer det att finnas risk för att lärandeprocesser tappar fart och slutar

i otydlighet. Förändringsarbetet som följer i krisens spår tenderar att ske på en arena fylld av konflikter. På den politiska arenan präglas krisens efterarbete av utskottsförhör och kommissioner. På den ekonomiska och juridiska arenan präglas tiden av försäkringsärenden, ersättningskrav och rättegångar.²³ I de mest konsekvensfyllda kriserna handlar det om mångåriga efterspel som med rätta kan benämnas som ”krisen efter krisen”. Politisering i krisens efterspel, det vill säga, olika uppfattningar om vad som borde göras och hur för att vinna politiska poänger, borgar sällan för att rätt lärdomar dras.²⁴

Skuld och syndabocksletande

Det finns flera kognitiva barriärer mot lärande som kan drabba organisationer. Exempelvis så solar sig gärna individer i glansen när det har gått bra, men de är sämre på att ta ansvar för det som har gått dåligt. Då är det lättare att skylla ifrån sig på andra som inte har gjort vad de skulle ha gjort. Att skjuta skuld fram och tillbaka mellan aktörer benämns i krishanteringslitteraturen som ”blame games”.²⁵ Blame games tenderar att föra bort intresset från att genomföra lärdomar. En nära angränsad process är syndabocksletande, vilket bland annat aktualiserades i fallet med det grundstötta kryssningsfartyget *M/S Costa Concordia* i januari 2012. Även om kaptenen i detta fall tycks ha burit ett stort ansvar för olyckan, är att peka finger mot en enskild aktör sällan den mest konstruktiva utvärderingsresponsen. Utifrån ett lärandeperspektiv är det viktigt att även ställa frågor som: Hur och varför kunde personen i fråga agera som den gjorde? Vilka strukturer medgav beteendet?²⁶

Kända och enkla lösningar

Tidigare forskning har funnit att när storskaliga och strukturella förändringar äger rum efter kriser, är de bara undantagsvis direkt kopplade till katastrofen. I de flesta fall är föreslagna förändringar efter en katastrof redan kända innan krisen inträffade.²⁷ Krisinducerat lärande kännetecknas alltså enligt detta synsätt av att koppla nya problem till kända och redan föreslagna lösningar. En konsekvens av detta är att kriser erbjuder möjligheter för beslutsfattare och reformivrare att koppla sina käpphästar till reformarbete i krisens spår och på så sätt förmå dessa att anpassas från befintliga förslag till moderna politiska lösningar.²⁸

I anslutning till detta antagande kan det konstateras att enkla lösningar ofta prioriteras efter kriser. Inte minst prioriteras snabba omorganisationer istället för att ta tag i grundläggande, abstrakta eller mångdimensionella problem. Omorganisation som lärandestrategi har anammats i exempelvis USA i och med skapandet av mastodontmyndigheten Department of Homeland Security. På ett mindre plan har strategin använts även i Sverige i och med regeringskansliets etablering av Enheten för beredskap och analys (och senare Kansliet för krishantering) efter Katastrofkommissionens kritik med anledning av den nationella krisresponsen i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004.

Många gånger är dock snabba omorganisationer enbart komensationer för lärande. Omorganisationer ger en förändring på ytan medan mer djuplodande organisationskultur lämnas intakt.²⁹ Omorganiseringar kan också ses som symboliska förändringar och exempel på att någonting faktiskt har gjorts.³⁰ Det krävs

dock tid för att en ny organisation ska kunna sätta sig, vilket inte alltid ges. Ibland utvärderas nya organisationer efter kort tid och utan rättvis chans. Svaret kan bli nya omorganisationer.

Långa processer

I samband med detta kan det påpekas att lärande från kriser generellt sett tar tid. Olyckor och kriser inträffar ofta plötsligt och det akuta förloppet kan vara över på kort tid. Lärandet i krisens spår är en långsammare process. De som utvärderar kriser och krishantering bör vara medvetna om att även om de har genomfört en till synes god och opartisk utvärdering så har lärandeprocessen bara börjat. De lärdomar som har dragits måste spridas och nödvändiga förändringar och investeringar måste genomföras. För att nå önskat resultat måste lärdomarna kommuniceras och ”säljas” till de som har mandat att genomföra förändringsarbetet. Dessvärre tycks många sakna den organisatoriska uthållighet som krävs för att lära sig av kriser. Många företrädare för organisationer tycks istället ha en ryggmärgsreflex att efter krisen så snabbt som möjligt återgå till hur det såg ut innan. Organisationer som med framgång lär sig av kriser siktar dock inte på att återgå till exakt samma tillstånd som tidigare. De använder istället krisen och anpassar sina strategier till den nya situationen.³¹

Kriterier för en lärande kultur

Forskning är i allmänhet användbar för att problematisera fenomen, verksamheter och strukturer. Forskning är dock ofta mindre bra för att föreslå lösningar på problem. Med hjälp av tidigare forskning på området krisinducerat lärande har denna artikel pekat på ett flertal problem som organisationer och individer riskerar att stöta på

när de försöker att lära sig från sina kriserfarenheter. En rimlig fråga efter denna genomgång är om krishanteringsforskningen har presenterat förslag på hur organisationer kan förbättra sin kapacitet att lära sig av kriser.

Lyckligtvis finns en hel forskningstradition med just denna inriktning. Myndigheter bör kunna lära av så kallade tillförlitliga organisationer (HRO). Dessa utför viktiga, känsliga och i allra högsta grad komplexa uppgifter över tid med gott resultat. De värderar lärande och undviker att sopa fel och brister under mattan. De betraktar problem som möjligheter och kriser som tillfällen att kritiskt bedöma sina egna förberedelser och verksamheter i syfte att förbättra dem och anpassa organisationen till ändrade förhållanden.³² Denna litteratur lyfter fram ett par förmågor som betydande för organisatoriskt lärande och skapande av robusta organisationer. Nedan

redogörs för några sådana förmågor. Dessa är *rapporterande* och *utvärdering* av incidenter, olyckor och kriser samt *självreflektion* och *flexibilitet* som behövs för att reformera i enlighet med vad utredningar och utvärderingar kommer fram till.

Rapportering och utvärdering

En nyckelkapacitet som HRO-organisationer besitter är viljan hos chefer och operatörer att utvecklas och bli bättre och skapa mer robusta och säkrare organisationer, bland annat genom att utreda och utvärdera incidenter och olyckor. En förutsättning för detta är att organisationen i fråga har ett incidentrapporteringsystem som helst bör bygga på anonymitet.³³ System av den typen finns framförallt i organisationer som hanterar allvarliga incidenter dagligen. Sådana organisationer har utvecklade och systematiserade instruktioner och rutiner

för dokumentation och utredning.³⁴ I min egen forskning har jag bland annat använt mig av fall tagna från medievärlden. Det visade sig att journalister i medieorganisationer som Sveriges Radio, Sveriges television och TV4 bär på mycket samlad arbetskunskap som löpande har byggts upp till informella erfarenhetsbanker.³⁵ Myndigheter kan med fördel lära av sådana medieorganisationer. De utvärderar kontinuerligt sin verksamhet. Dagliga möten hålls med diskussioner om hur de senaste programmen mottogs. Detta innebär att nyhetsorganisationer på ett informellt sätt bygger kumulativt på sina erfarenheter.

I min egen forskning jämförde jag lärandemönster efter kriser så som de uppkom i fallen med Stockholms stad och Birka Energis lärande efter elavbrotten 2001 och 2002 samt FOI NBC-skydds lärande i samband med de så kallade mjältbrandsbrevet 2001-2002 (exempel på organisationers lärande grundat på ett eller två fall), jämfört med tre medieorganisationers (TV4, SVT och SR) lärande baserat på ett större antal fall (framför allt terrorattentaten den 11 september, men även mordet på Olof Palme 1986, *Estonia*-katastrofen 1994, Göteborgsbranden 1998, Göteborgskravallerna 2001 och mordet på Anna Lindh 2003). Slutsatsen av jämförelsen var att bredden på den erfarenhetsmässiga basen påverkar lärdomarnas tillförlitlighet. Krisinducerade lärdomar som baseras på en enstaka erfarenhet är sårbara och ju fler erfarenheter av kriser som en organisation tar med i lärdomsarbetet desto mer tillförlitliga kommer lärdomarna att vara.³⁶

I fallen med de svenska medieorganisationerna hänvisade cheferna till en serie kriser som de hade dragit lärdom av. Lärande på grundval av en eller två händelser innebär att svaren är baserade på enbart

ett fåtal slutsatser. Sådant lärande kan orsaka skevhet. Det kan också leda till strategier för krishantering präglade av rigiditet. Lärande på grundval av två eller flera händelser däremot innebär att det finns en potential för att systematisk erfarenhetsbaserat lärande skall kunna äga rum samt för en krishanteringsstrategi baserad på flexibilitet, vilket är förtjänstfullt i kriser eftersom en kris inte är en statisk händelse utan en dynamisk och föränderlig process.

Flexibilitet

För att rapportering och utvärdering ska leda till resultat krävs att organisationen och dess medarbetare har kunskap och vilja att förvandla rapporter och utvärderingar till analyser,

handlingsplaner och reformer. För detta krävs att organisationen är flexibel med en förmåga att anpassa sig till nya utmaningar.³⁷ Managementforskare beskriver flexibla processer som en förutsättning för nya idéer, antaganden och val som organisationer behöver för att förändring ska kunna ske.³⁸ Flexibilitet i offentlig förvaltning innebär en förmåga att anpassa sig till nya krav, vilket är en viktig förmåga för krishantering och lärande. Det finns med andra ord ett klart samband mellan flexibilitet och lärande.

Flexibilitet innebär att man är benägen att försöka hitta nya lösningar när gamla kunskaper är otillräckliga. Detta är av betydelse för krishantering eftersom det ofta är de gamla traditionerna som ledde organisationen in i krisen. Dessutom är kriser dynamiska, icke rutinmässiga fenomen som framtvingar ett trängande behov av att improvisera. Kriser kräver av organisationer att de lyckas agera utöver vad som anges i befintliga policies, rutiner och arbetsbeskrivningar för att lösa nödsituationer. En

flexibel strategi och organisatorisk förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar kommer därför sannolikt att vara en god tillgång för krishantering. Det är vid händelse av kris nödvändigt att vara medveten om att det finns en potentiell fara i att agera i enlighet med rutiner och fastlagda planer. Planer kan fungera som tvångströjor som avgränsar flexibilitet och kreativitet när de egenskaperna behövs som mest.

En organisation som bygger sin krisorganisation på en erfarenhetsbank,³⁹ snarare än en enstaka erfarenhet av kris (vilket är ett vanligare mönster i offentliga organisationer som inte drabbas av kriser särskilt ofta) har lättare för att skapa en robust men samtidigt flexibel grund att stå på inför framtida kriser. Det finns dock utrymme för förbättring även i dessa organisationer. I fallet med de svenska medieorganisationerna bestod lärdomarna av erfarenheter dragna av individuella och rutinerade journalister snarare än samlade institutionaliserade minnen. Genom att inkorporera lärdomar i formella regler, procedurer och system ökar möjligheterna för att lärdomarna kan stå emot tidens tand och omsättning av personal.

Självreflektion

En annan faktor som kan verka gynnande för organisationers förmåga att lära av kriser är organisatorisk självreflektion. Organisatorisk självreflektion ger en medvetenhet om organisationens struktur och kultur samt hur de kan utgöra såväl för- som nackdelar under kriser. Den organisation som ställer sig frågan: "Vad i organisationens kultur och struktur kan utgöra hinder under en kris?" står bättre rustad än den organisation som väljer att inte göra det. Det finns många exempel på hur

organisatorisk självreflektion har gynnat organisationer i kris.

Från min egen forskning kan nämnas exempelvis fallet med elavbrottet i nordvästra Stockholm 2001. Då insåg elbolaget Birka Energi att organisationen var präglad av en teknisk kultur och att detta innebar att de symboliska och kommunikativa delarna av krishanteringens hamnade i skymundan. När krisen slog till för andra gången i maj 2002, vidtog organisationen och dess krisledning konkreta åtgärder för att komplettera organisationens tekniska kultur genom att ta in extern expertis på kriskommunikation samt att efter krisen ta in externa olycksutredare i syfte att förhindra en partisk intern olycksutredning.⁴⁰

Även fallet med Försvarets forskningsinstitutets (FOI) hantering av de så kallade mjältbrandsbrevens 2001 hade en aspekt av organisatorisk självreflektion. Efter krisen insåg FOI att organisationens demokratiskt akademiska expertkultur svårigen gick att kombinera med effektivt krisbeslutsfattande. Under krisen utvecklades den centrala krisgruppen till en lös diskussionsgrupp där i princip alla som arbetade med fallet ingick. Istället för snabba beslut handlade det om förankring där alla inblandade skulle ha möjlighet att bidra.

Även i fallet med Sveriges radios hantering av sändningsmässiga utmaningar den 11 september 2001 spelade organisatorisk självreflektion en roll för reformarbete efter krisen. Under flera stora nyhetshändelser upplevde SR att den decentraliserade organisationen hade svårt att kraftsamla kring en enda stor nyhet. Organisationen består av flera oberoende och starka kanaler. När terrorattentaten i USA inträffade fattade kanalcheferna (baserat på lärdomar från tidigare kriser) beslut att anpassa sin organisationskultur och struktur till händelserna. De oberoende kanalerna (P1

och P₄) slogs ihop och övriga kanaler (förutom P₃) togs ur etern, allt för att centraliserat och enhetligt rapportera om de uppseendeväckande händelserna.⁴¹

Av diskussionen ovan kan vi dra slutsatsen att beslutsfattare och chefer bör engagera sig i att förstå sin egen organisations kultur, skapa en medvetenhet i hela organisationen om de potentiella fördelarna och nackdelarna med organisationskulturen när kriser inträffar, och arbeta för att minimera nackdelarna med organisationskulturen under kriser. Dessa uppgifter är på intet sätt enkla. De kräver starka mandat för chefer och snabba beslutsstrukturer. Det krävs dessutom en viss flexibilitet för att kunna ändra eller omstrukturera organisationer och anpassa organisationskultur enligt den aktuella situationen.

Självreflektion kan också verka gynnsamt för organisationers förmåga att ställa diagnos under och efter kriser. Forskning visar att medvetenhet om ett problem sällan etableras med den första krisen, men den andra krisen kan, till skillnad mot den första, inte avfärdas som en isolerad händelse.⁴² Birka Energis agerande i samband med elavbrotten 2001 och 2002 är praktiska exempel på hur reflektion och medvetenhet kan ändras från en kris till en annan. Efter elavbrottet i maj 2002 började man, förutom att genomföra tekniska förbättringar i systemet, även ifrågasätta det gällande arbetssättet och risktänkandet kring kabelbränder. Detta kan ses som indikationer på så kallat dubbelkrets-lärande. Överhuvudtaget var elföretagets inlärningsprocess mer omfattande när krisen slog till för andra gången.

Självreflektion kan även verka gynnsamt för utvärderingsarbete i krisens kölvatten. När man utvärderar kriser är det viktigt att ta en bred ansats. Genom att bara fokusera på enstaka orsaker till en olycka eller

kris och se dessa som isolerade händelser, riskerar man att göra sig och sin organisation en otjänst. Kriser är oftast resultat av flera sammanlänkade händelser, tillkottakommanden och brister som kan utlösas av mänskliga, organisatoriska och tekniska orsaker. Genom att bara rätta till de mest uppenbara bristerna enligt så kallad enkelkrets-lärandemodell, riskerar organisationen att rusta för ”det förra kriget”. Forskning visar också att de flesta lärdomarna efter kriser är av enkelkrets-karakter.⁴³ De svenska fall som ingår i mina tidigare analyser av krisinducerat lärande i offentliga organisationers visar också att graden av reflektion bakom lärdomar av enkelkretstyp är begränsad och att den inte rör vardagsorganisation och arbetssätt, utan hur organisationer organiserar sig under kris.⁴⁴

Sammanfattning och slutsats

Artikeln har försökt att bidra med ny kunskap och reflektioner om krisinducerat lärande genom att föreslå praktiskt orienterade tips för hur lärande kan genereras i samband med kriser. Krishanteringsforskningen är ett relativt ungt akademiskt fält och krisinducerat lärande har endast på senare år uppmärksammats i litteraturen. Fokus i dessa studier har mest varit på olika hinder mot lärande.

Denna artikel berörde såväl kognitiva hinder mot krisinducerat lärande som undanträngning, distraktion och partiskhet som institutionella hinder som politisering och omorganisering. Avslutningsvis behandlades ett par exempel på förmågor som är fördelaktiga för myndigheter att utveckla för att de ska kunna öka förmågan att lära av kriser.

En samlad slutsats utifrån denna diskussion är att om en organisation ska kunna

lära av en kris är det gynnsamt att incidenter och kriser dokumenteras och rapporteras genom olika typer av utredningar och utvärderingar. Dessa rapporter bör dessutom följas upp för att lärdomar ska kunna implementeras i organisationen. För att uppföljning ska ge resultat är det fördelaktigt att organisationen besitter självreflektion och flexibilitet att reformera i enlighet med vad utredningar och utvärderingar föreslår.

Författaren är fil dr och arbetar vid Nationellt centrum för krishanteringsstudier, Försvarshögskolan (CRISMART).

Noter

1. Författaren vill tacka Försvarsdepartementet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har finansierat denna forskning.
2. Dekker, Sander och Hansén, Dan: "Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 2 2004, s 211-230; Fiol, C Marlene and Lyles, Marjorie A: "Organizational Learning", *Academy of Management Review*, nr 4 1985, s 803-813.
3. Deverell, Edward: *Crisis-induced learning in public sector organizations*, Försvarshögskolan, Stockholm 2010.
4. Fallen som undersöktes var 1) Elbolaget Birka energis hantering av kabelbränderna och elavbrotten i nordvästra Stockholm 2001 och 2002, 2) Stockholms stads lednings hantering av kabelbränderna och elavbrotten i nordvästra Stockholm 2001 och 2002, 3) FOI:s avdelning för NBC-skydds hantering av de så kallade mjältbrandsbrev 2001-2002, 4) Sveriges radios hantering av intern ledning, samordning och kommunikation under terrorattentaten den 11 september 2001, 5) Sveriges televisions hantering av organisatoriska utmaningar den 11 september 2001, samt 6) TV4:s hantering av lednings-, samordnings-, och kommunikationsutmaningar den 11 september 2001.
5. Modellen bestod av ett antal antaganden om varför vissa organisationer lyckas ställa om från "normal" verksamhet till krishantering när kriser sker samt varför vissa organisationer lyckas dra och implementera lärdomar under kris samt efter kris.
6. Op cit, Deverell, se not 3. Jfr Op cit, Dekker, Sander och Hansén, Dan, se not 2; Argyris, Chris and Schön, Donald A: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading 1978; Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric and Sundelius, Bengt: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
7. Rosenthal, Uriel; 't Hart, Paul and Charles, Michael T: "The World of Crises and Crisis Management" in Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T and 't Hart, Paul (ed): *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, s 3-33; Sundelius, Bengt; Stern, Eric och Bynander, Fredrik: *Krishantering på svenska: teori och praktik*, Nerenius & Santérus, Stockholm 1997.
8. Enkelkretslärande, eller *single-loop learning*, är lärande baserat på rutin. Små och observerbara fel samt ofta tekniska saker som har gått fel rättas till utan att en avancerad analys krävs. Dubbelkretslärande, eller *double-loop learning*, å andra sidan, ifrågasätter de organisatoriska normer, mål, värderingar, arbetssätt etc som styr och ställer upp förutsättningarna för de små, tekniska och flagranta fel som sker (Op cit, Argyris, and Schön, se not 6).
9. SOU 2005:104: *Sverige och tsunamin - granskning och förslag*, Fritze, Stockholm 2005.
10. Deschamps-Berger, Jenny: "Krishantering i Sverige", opublicerat papper, Försvarsdepartementet, Stockholm 2012.
11. Det bör dock nämnas att det finns ett par studier på ämnet. Se bl a Op cit, Boin, 't Hart, Stern, and Sundelius, se not 6; Birkland, Thomas A: *Lessons from Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Georgetown University Press, Washington 2006; Birkland, Thomas A: *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press, Washington 1997; Carley, Kathlene and Harrald, John: "Organizational Learning Under Fire: Theory and Practice", *American Behavioral Scientist*, nr 3 1997, s 310-332; Stern, Eric: "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, nr 2 1997, s 69-86; Smith, Denis and Elliott, Dominic, (red): *Key Readings in Crisis Management. Systems and Structures for Prevention and Recovery*, Routledge, London 2006; Smith, Denis and Elliott, Dominic: "Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis", *Management Learning*, nr 5 2007, s 519-538.
12. Op cit, Boin, 't Hart, Stern, Eric and Sundelius, se not 6.
13. Op cit, Carley and Harrald, se not 11.
14. Op cit, Sundelius; Stern, och Bynander, se not 7.

15. 't Hart, Paul and Boin, Arjen: "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics" in Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen and Comfort, Louise (ed): *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL 2001, s 28-46; Boin, Arjen; 't Hart, Paul and McConnell, Allan: "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests", *Journal of European Public Policy*, nr 1 2009, s 81-106.
16. Quarantelli, Enrico L and Dynes, Russell R: "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review of Sociology*, nr 1 1977, s 23-49; Quarantelli, Enrico L: *Disaster: Theory and Research*, Sage, New York 1978; Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L and Dynes, Russel (ed): *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York 2006.
17. Lalonde, Carole: "The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, nr 2 2007, s 95-104.
18. Op cit, Smith and Elliot, se not 11.
19. Se dock bl a Op cit, Birkland, Thomas, se not 11; Op cit, Boin; 't Hart; Stern and Sundelius, se not 6; Op cit, Stern, Eric, se not 11.
20. Perrow, Charles: *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*, Basic Books, New York 1984; Shrivastava, Paul: *Bhopal: Anatomy of a Crisis*, Ballinger, Cambridge, MA 1987; Roux-Dufort, Christophe: "Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, nr 2 2007, s 105-114.
21. Op cit, Stern, se not 11.
22. Op cit, Stern, se not 11.
23. Se t ex Op cit, Shrivastava, se not 20.
24. Op cit, Dekker, och Hansén, se not 2.
25. Op cit, Boin; 't Hart; Stern and Sundelius, se not 6.
26. Hansén, Dan: "Inte lätt att lära av krisen", *Framsyn*, nr. 4 2003.
27. Op cit, Quarantelli and Dynes, se not 16.
28. Op cit, Boin; 't Hart and McConnell, se not 15.
29. Op cit, Stern, se not 11.
30. Birkland, Thomas A: "Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, nr 3 2009, s 146-156.
31. Deverell, Edward, and Olsson, Eva-Karin: "Organizational culture effects on strategy and adaptability in crisis management", *Risk Management*, nr 2 2010, s 116-134.
32. Weick, Karl E: "Organizational Culture as a Source of High Reliability", *California Management Review*, nr 2 1987, s 112-127; Roberts, Karlene H: "New Challenges in Organizational Research: High Reliability Organizations", *Industrial Crisis Quarterly*, nr 2 1989, s 111-125; LaPorte, Todd R and Consolini, Paula M: "Working in Practice But Not in Theory: Theoretical Challenges of High Reliability Organizations", *Journal of Public Administration and Theory*, nr 1 1991, s 19-47.
33. Reason, James: *Managing the Risks of Organizational Accidents*, Ashgate, Aldershot 1997.
34. Op cit, Boin; 't Hart; Stern and Sundelius, Bengt, se not 6.
35. Op cit, Deverell, Edward, se not 3.
36. Ibid.
37. Op cit, Reason, James, se not 34.
38. Sharfman, Mark P and Dean, James W: "Flexibility in Strategic Decision Making: Informal and Ideological Perspectives", *Journal of Management Studies*, nr 2 1997, s 191-217.
39. Erfarenhetsbanker kan baseras på egna erfarenheter eller på andras erfarenheter. Direkta erfarenheter av kriser är dock ofta begränsade i organisationer. Egna erfarenheter kan med fördel kompletteras med simulerade upplevelser i form av utbildning och övnings-scenarier eller genom omvärldsbevakning och forskning.
40. Deverell, Edward: *Elavbrottet i Kista den 29-31 maj 2002: Organisatorisk och interorganisatorisk inläring i kris*, Försvarshögskolan/CRISMART, Stockholm 2004.
41. Op cit, Deverell and Olsson, se not 32.
42. Kingdon, John W: *Agendas, Alternatives, and Public Choices*, Addison Wesley, New York 2003.
43. van Duin, Menno: *Van rampen leren*, Haagse Drukkerij en Uitgeverij, Den Haag 1992.
44. Deverell, Edward: "Crisis-induced learning: Exploring patterns of public organizational learning from crisis". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, nr 3 2009, s 179-188.